

# Die Sozialordnung der Gegenwart

Jahrbuch und Nachschlagewerk  
für Wissenschaft und Praxis der gesamten Sozialversicherung,  
Sozialgerichtsbarkeit, Bundesarbeitsverwaltung,  
Versorgung, Sozialhilfe

Unter Mitwirkung zahlreicher Fachkenner herausgegeben von

Prof. Dr. Th. MAUNZ  
Bayer. Staatsminister a. D.

Dr. H. SCHRAFT  
Bundesrichter  
beim Bundessozialgericht a. D.

Prof. Dr. G. WANNAGAT  
Präsident  
des Bundessozialgerichts

J. STINGL  
Präsident  
der Bundesanstalt für Arbeit

Dr. jur. R. SCHMIDT  
Präsident  
der Bundesversicherungsanstalt  
für Angestellte

O. FICHTNER  
Ministerialdirektor  
im Bundesministerium  
für Jugend, Familie und Gesundheit

Dr. jur. F. FLAMM  
ehem. Leiter des  
Sozial- und Jugendamtes  
Freiburg/Br.

M. RINDT  
Ministerialrat im Bundes-  
ministerium für Arbeit und  
Sozialordnung

## Band II

— Dokumentation für das Jahr 1971 —

1972

---

ERICH SCHMIDT VERLAG

# Gesamtinhaltsverzeichnis

## der Abhandlungen – Teil A – Bände 1 bis 10

	Seite
<b>Band 1/2</b>	
Die allgemeinen Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes und die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Sozialversicherung von Staatsminister o. ö. Professor Dr. Th. M a u n z . . . . .	7
Die Kostenregelung des SGG von Bundesrichter Dr. B r o c k e . . . . .	31
Die soziale Sicherheit in der sowjetisch besetzten Zone, ihre Gestalt und sozialpolitische Wertung von Senatspräsident Dr. Paul C a e s a r . . . . .	41
Zur Praxis der Krankenversicherung im Jahre 1963 — Grundlagen für die Aufstellung des Voranschlags für das Jahr 1963 und die Ermittlung der risikogerechten Beitragssätze in der Krankenversicherung von Direktor Walter K a t t l e r . . . . .	64
Der öffentliche Gesundheitsdienst und die Gesundheitsgesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland von Stadtmedizinaldirektor Dr. Bernhard Kläß, M., P. H. . . . .	86
Die Maßnahmen der Förderung und Hilfe aus sozialpolitischen Gründen in der Bundesrepublik Deutschland von Ministerialdirigent Dr. H. K n o l l e . . . . .	101
Die Sozialversicherung und ihre Selbstverwaltung zu Beginn des Jahres 1963, Rückschau und Ausblick von Minister für Wirtschaft und Arbeit a. D. Dr. Eduard L a i s . . . . .	116
Grundzüge der Wirtschaftsentwicklung in Westeuropa und Amerika von Dipl.-Volkswirt Dr. A. L a n g . . . . .	124
Vom Sozialtypus der Zukunft von Dr. Heddy N e u m e i s t e r . . . . .	146
Die partnerschaftliche Mitbestimmung im betrieblichen Raum, Betriebsverfassung und Personalvertretung von Regierungsassessor Dr. S a f f e r t . . . . .	162
Die aufsichtsrechtliche Praxis auf dem Gebiete der Sozialversicherung — als Teil der vollziehenden Gewalt von Vizepräsident Kurt S c h r o e t e r . . . . .	180
	39

<b>Band 3</b>	<b>Seite</b>
Die Hauptgrundsätze der zwischenstaatlichen Sozialversicherung von Ministerialdirektor Dr. Kurt J a n t z , Generalsekretär für die Sozialreform	21
Der Sozialversicherungsschutz des Soldaten — Ein Überblick von Staatssekretär Karl G u m b e l . . . . .	33
Vermögensbildung und berufliche Fortbildung zugunsten der Arbeitnehmer von Ministerialdirektor Dr. Günter S c h e l p . . . . .	48
Planung der Einnahmen und Ausgaben bei den Trägern der Sozialversicherung — Das Problem der Aufstellung eines Haushaltsplanes von Vizepräsident Kurt S c h r o e t e r . . . . .	63
Der Prozeßvergleich im sozialgerichtlichen Verfahren von Bundesrichter Dr. Gerhard D a p p r i c h . . . . .	79
Überblick über die kritischen Stimmen zur Rentenreform von Regierungsrat Dr. Walter S c h m i t t . . . . .	92
Vom Interesse an der sozialen Zukunft — Ein Beitrag zur Theorie des Reformierens von Günther W o l l n y . . . . .	98

<b>Band 4</b>	
Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zu Problemen der Sozialen Sicherheit von Ministerialdirektor Dr. Kurt J a n t z , Generalsekretär für die Sozialreform	5
Die Arbeits-, Berufs- und Erwerbsunfähigkeit in der Sozialversicherung von Bundesrichter Dr. Franz S c h w a n k h a r t . . . . .	18
Die Sozialversicherung bei Streik und Aussperrung von Regierungsdirektor Manfred R i n d t . . . . .	34
Die Wirtschafts- und Konjunkturlage in den Industrieländern Westeuropas, Nord- amerikas und Japans mit einem Blick auf die Situation im europäischen Ostblock von Dr A. L a n g . . . . .	56

<b>Band 5</b>	
Die Leistungen im Falle des Alters, der Invalidität und des Todes aus den allge- meinen Systemen der Sozialen Sicherheit in den Ländern der EWG von Ministerialdirektor Dr. Kurt J a n t z , Generalsekretär für die Sozialreform	27
Die Härtenovelle 1965 — Die für die gesetzlichen Rentenversicherungen und die soziale Krankenversicherung maßgebenden rechtlichen Änderungen von Direktor Siegfried S c h i m a n s k i . . . . .	44
Die Neuregelung der gesetzlichen Unfallversicherung von Assessor Hanns P o d z u n . . . . .	67
Die Eröffnung der zweiten Instanz im sozialgerichtlichen Verfahren von Bundesrichter Dr. Franz S c h w a n k h a r t . . . . .	92

**Band 6**

Seite

Bundesverfassungsgericht und Sozialversicherung von Professor Dr. Theodor M a u n z , Universität München . . . . .	31
Das Dienstordnungsrecht der Sozialversicherungsträger nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts von Bundesrichter Dr. Fritz A u f f a h r t und Arbeitsgerichtsrat Jörg T r i e b f ü r s t , Kassel . . . . .	43
Die Frage der Finanzkontrolle in der Sozialversicherung von Vizepräsident a. D. Kurt S c h r o e t e r , Berlin . . . . .	59
Die Eröffnung der dritten Instanz im sozialgerichtlichen Verfahren von Bundesrichter Dr. Franz S c h w a n k h a r t , Kassel . . . . .	79

**Band 7**

Geschichtliche Entwicklung sowie Erscheinungsbild des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung sowie seines Geschäftsbereichs von Regierungsdirektor Manfred R i n d t und Regierungsdirektor Dr. Heinz S a f f e r t . . . . .	25
---	----

**Band 8**

Die Leistungen der gesetzlichen Versicherungen bei Arbeitsunfällen und Berufs- krankheiten in den Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von Ministerialdirektor Professor Dr. Kurt J a n t z , Generalsekretär für die Sozialreform . . . . .	47
Die Beteiligten und ihre Vertretung im Sozialrechtsstreit von Bundesrichter Dr. F. S c h w a n k h a r t , Kassel . . . . .	63
Das Arbeitsförderungsgesetz und seine parlamentarische sowie fachpublizistische Behandlung bis Ende 1968 von Dr. Hans G r e w e , Verwaltungsassessor, Stuttgart . . . . .	82
Die Sozialhilfe im System der sozialen Sicherung von Dr. iur. Franz F l a m m , Freiburg i. Br. . . . .	100

**Band 9**

Gesellschaft und Staat von Professor Dr. Theodor M a u n z . . . . .	33
Arbeitsförderung, Ausbildungsförderung, Berufliche Bildung — ihre Neuordnung im Jahre 1969 — von Verwaltungsassessor Dr. Hans G r e w e , LAA Stuttgart . . . . .	41
Die Errichtungsgesetze auf dem Gebiete der gesetzlichen Rentenversicherungen und ihre Bedeutung von Ministerialrat Dr. Friedrich P a p p a i , Bonn . . . . .	59
Die Entwicklung des Sozialrechts in der DDR von Horst W e s e r , BfA Berlin . . . . .	73
	41

<b>Band 10</b>	<b>Seite</b>
Das Sozialbudget — Instrument rationaler Sozialpolitik — von Dr. Hermann B e r i é , Bonn . . . . .	43
Die individuelle Förderung der beruflichen Bildung durch die Arbeitsverwaltung — eine Entwicklungsübersicht — von Verwaltungsdirektor Dr. Werner H o p p e , Nürnberg . . . . .	62
Entwicklung und Rechtsnatur der Kriegsofferansprüche! — Ein Beitrag zum Stande der Kriegsofferversorgung von Arbeits- und Sozialminister Walter H i r r l i n g e r . . . . .	79
Die Jugend im Sozialplan von Direktor Dr. Franz F l a m m , Freiburg i. Br. . . . .	93

# Das Vorhaben eines Sozialgesetzbuches<sup>1)</sup>

von Prof. Dr. Hans F. Zacher, München

## Inhalt

- |  |  |
|--|--|
| I. Grundlagen und Anlässe                                  | IV. Der Gegenstandsbereich<br>des Sozialgesetzbuches |
| II. Kodifikation und Revision<br>des Sozialrechts          | 1. Allg. Gesichtspunkt und Prinzipien                |
| III. Ziele des Vorhabens                                   | 2. Zum konkreten Inhalt                              |
| 1. Innere Einheit des Sozialrechts                         | 3. Ausgreifen und Durchdringen?                      |
| 2. Evidenz der inneren Einheit                             | V. Der allgemeine Teil eines Sozial-<br>gesetzbuches |
| 3. Überschaubarkeit, Durchschau-<br>barkeit und Lesbarkeit | VI. Zeitdruck oder Impuls?                           |
| 4. Befriedigung des Ordnungsbedarfs                        |  |

## I. Grundlagen und Anlässe

Die Bundesrepublik hat einen Bestand an sozialrechtlichen Gesetzen übernommen, der zu einem großen Teil noch aus dem Kaiserreich stammte, der in vielem Aufbruch und Unsicherheit der Weimarer Demokratie spiegelte, der den Stempel des nationalsozialistischen Staates aufgeprägt bekommen hatte und der schließlich durch die Not und die Verwirrung der Kriegs- und Nachkriegsentwicklung zerklüftet worden und in Unordnung geraten war. Seither hat der Gesetzgeber viel geleistet, um das Sozialrecht zu klären, zu erneuern und zu ergänzen. Das soziale Entschädigungsrecht der Kriegs- und Regimefolgen wurde neu geschaffen: teils — wie beim Versorgungsrecht — ältere Entwicklungen fortführend, teils — wie etwa beim Lastenausgleichsrecht und beim Recht der Wiedergutmachung — vollends original. Auch sonst entstanden neue sozialrechtliche Gesetzgebungswerke: wie etwa das Kindergeldrecht und das Ausbildungsförderungsgesetz. Daneben aber blieb der Gesetzgeber unermüdlich darin, bestehende Regelungseinheiten zu reformieren. Als Beispiele seien sowohl die Neufassung des dritten und vierten Buches der Reichsversicherungsordnung und des Angestelltenversicherungsgesetzes durch die Rentenreform als auch stärker schon äußerlich sichtbare Reformen genannt, wie der Ersatz der Reichsverordnung über die Fürsorgepflicht durch das Bundessozialhilfegesetz und die Ablösung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung durch das Arbeitsförderungsgesetz.

Je mehr so die Teilbereiche des Sozialrechts dem Fortgang der rechtlichen und sozialpolitischen Entwicklung eingepaßt wurden, desto mehr wurde der Mangel spürbar, daß die Ordnungen des Allgemeinen und Gemeinsamen, ja das systematische Ganze des Sozialrechts gesetzgeberisch unbeachtet geblieben waren. Das

<sup>1)</sup> S. a. Rohwer-Kahlmann, Ein Sozialgesetzbuch, Zeitschrift für Sozialreform 16. Jhg (1970) S. 257 ff; dens., Vom „Beruf unserer Zeit“, ein Sozialgesetzbuch zu schaffen, Soziale Sicherheit, 20. Jhg. (1971) S. 97 ff.

wurde wohl zuerst sinnfällig im Bereich der Reichsversicherungsordnung. Hier verkörpern das erste, fünfte und sechste Buch so etwas wie die „allgemeinen Lehren“ des Sozialversicherungsrechts. Diesen Büchern nahmen Spezialgesetze wie das Selbstverwaltungsgesetz, das Sozialgerichtsgesetz und das Bundesversicherungsamtsgesetz viel von ihrer Bedeutung. Was danach noch Geltung beansprucht, ist vielfach durch Überalterung fragwürdig geworden<sup>2)</sup>. Endlich ist selbst die Lesbarkeit dieser Bücher durch den spezialgesetzlichen „Raubbau“ und durch die Überlagerung vieler Schichten von Novellen ernstlich in Frage gestellt. Das Bundesarbeitsministerium hatte deshalb schon in der letzten Legislaturperiode daran gearbeitet, einen neuen Allgemeinen Teil der Reichsversicherungsordnung zu entwerfen<sup>3)</sup>.

Das Problem der Reichsversicherungsordnung ist, daß diese große Kodifikation in sich zu sehr in alte und neue, perfekte und perforierte Teile zerfallen ist. Das Problem des **ganzen** Sozialrechts dagegen ist ein anderes. Es ist nicht als Einheit sichtbar. Es ist über zu viele Gesetzgebungseinheiten hin zerstreut. Das gefährdet seine Wirkung. Das Recht verabsäumt, dem Bürger das volle Maß der Hilfen und Sicherungen vor Augen zu führen, die ihm das Sozialrecht heute gewährt. Die Gesetzesgestaltung hilft dem Bürger nicht nur nicht, die Summe sozialer Hilfen und Sicherungen aufzusuchen; sie hindert ihn schlechterdings daran. Das bedeutet ein rechts- und sozialpsychisches Defizit an sozialer Sicherung, das nicht ernst genug genommen werden kann<sup>4)</sup>. Daß die Teile nicht als Glieder eines größeren Ganzen erkannt werden, beeinträchtigt auch Funktion und Bewertung dieser Teile selbst. Daß Sozialhilfe und Sozialversicherung vom Bürger etwa viel mehr konträr als komplementär verstanden werden, bedingt mit, daß die Sozialversicherung die sozialpsychische Hürde von der Armenfürsorge zum Basiselement allgemeiner sozialer Sicherung immer noch nicht genommen hat, daß die Sozialversicherung unter Ansprüchen leidet, die von der Sozialhilfe besser befriedigt werden könnten. Die äußere Gesetzeslage bietet jenem Mißverständnis — eines gegensätzlichen statt eines harmonisch komplementären Verhältnisses zwischen Sozialhilfe und Sozialversicherung — einen geradezu idealen Boden. Die fast ordnungslose Vielfalt der sozialrechtlichen Gesetzgebung erschwert es aber auch dem Rechtsanwender, die Teile zum Ganzen zu fügen. Sie führt so nicht nur zu dem gefährlichen rechtsdogmatischen Isolationismus, zu dem nur allzu viele Bereiche des Sozialrechts neigen. Sie gefährdet einfach auch den Effekt des Sozialrechts. Endlich fällt es bei der jetzigen Sprenkelung des Sozialrechts schon dem Gesetzgeber schwer, seine konkrete Arbeit an dem Ziel innerer Geschlossenheit des Sozialrechts zu orientieren; und es ist ihm leicht, dieses Ziel zu vernachlässigen<sup>5)</sup>.

<sup>2)</sup> S. Gitter, *Zweckwidrige Vielfalt und Widersprüche im Recht der Sozialversicherung*, Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes Band VI, 1969; „Möglichkeiten und Grenzen der Vereinfachung und Vereinheitlichung des Sozialversicherungsrechts“, Verhandlungen des Deutschen Sozialgerichtsverbandes, 3. Bundestagung Hannover 23./24. Oktober 1969. Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes Band VII 1970.

<sup>3)</sup> Dazu Hauck, *Zum Allgemeinen Teil der Reichsversicherungsordnung*, Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes, Band VII, 1970, S. 79 ff.

<sup>4)</sup> S. F. X. Kaufmann, *Die sozialpsychologische Bedeutung der Vereinfachung und Vereinheitlichung des Sozialversicherungsrechts*, ebd. (Anm. 3) S. 19 ff.; s. a. dens., *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem*, 1970.

<sup>5)</sup> S. zum vorigen auch Zacher, *Sozialgerichtsbarkeit und Sozialrecht*, Zeitschrift für Sozialreform 10. Jhg. (1965) S. 137 ff.

Das Übermaß an selbständigen Regelungseinheiten, ihre tiefe historische Schichtung, der reißende Strom der Gesetzgebung und die Unsicherheit sozialrechtlicher Systembildung<sup>6)</sup> haben gleichwohl den Gedanken an eine sozialrechtliche Kodifikation kaum je aufkommen lassen. Während von einem Arbeitsgesetzbuch immer wieder einmal die Rede war, wurde der Gedanke eines Sozialgesetzbuches nicht ernstlich gewagt. Erstmals im Godesberger Programm der SPD wurden — soweit zu sehen — beide Projekte nebeneinander genannt. Die Regierungserklärung des Bundeskanzlers vom 28. Oktober 1969 griff das Thema auf. In dem Abschnitt „Gesellschafts- und Sozialpolitik“ heißt es dort<sup>7)</sup>: „Die Bundesregierung ist dem sozialen Rechtsstaat verpflichtet. Sie wird zur Verwirklichung dieses Verfassungsauftrags das unübersichtlich gewordene Arbeitsrecht in einem Arbeitsgesetzbuch zusammenfassen. Sie wird auch mit den Arbeiten für ein den Anforderungen der Zeit entsprechendes Sozialgesetzbuch beginnen“.

Als ersten nach außen hin sichtbaren Schritt, dieses Versprechen hinsichtlich des Sozialgesetzbuches einzulösen, hat die Bundesregierung am 19. März 1970 beschlossen, eine **Sachverständigenkommission** einzusetzen, die den Auftrag hat, die Bundesregierung bei der Erarbeitung des Entwurfs eines Sozialgesetzbuches zu unterstützen. Diese Kommission besteht aus 30 Mitgliedern. Das sind acht Wissenschaftler vor allem des Sozial- und Verwaltungsrechts, vier Richter der Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit, sechs Vertreter der Sozialpartner, neun Vertreter der Verbände der Sozialversicherungsträger, sonstiger Sozialleistungsträger und der Kriegsopfer und drei Vertreter der Länder. Die Kommission hat am 5. Mai 1970 ihre Arbeit aufgenommen. Damit und mit den korrespondierenden Arbeiten des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, zusammen mit den anderen beteiligten Bundesressorts, ist zumindest der Versuch der Kodifikation des Sozialrechts auf den Weg gebracht<sup>8)</sup>. Die Kommission hat im Mai 1970 ihre Arbeit aufgenommen und im Mai 1971 Thesen für einen Allgemeinen Teil verabschiedet <sup>8a)</sup> Seitdem war ein Referentenentwurf für einen Allgemeinen Teil des Sozialgesetzbuches in Arbeit. Jüngst hat die **Bundesregierung den Entwurf** beschlossen und dem Bundesrat zugeleitet. Die amtliche Bezeichnung ist: Entwurf eines Sozialgesetzbuches — Allgemeiner Teil — Drucks. des Bundesrats 305/72 <sup>8b)</sup>.

<sup>6)</sup> S. z. B. *Zacher*, Zur Rechtsdogmatik sozialer Umverteilung, Die öffentliche Verwaltung 23. Jhg. (1970) S. 1 ff.

<sup>7)</sup> Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1969 S. 1121 ff. (1126). — S. auch das „Arbeitsprogramm der Bundesregierung zu innenpolitischen Vorhaben“, Bulletin usw. 1970 S. 381 ff. (392). Ferner: Übersicht über das Reformprogramm der Bundesregierung, Bulletin usw. 1971 S. 386 ff. Bemerkenswert ist, daß dort (S. 392) die Arbeiten am Sozialgesetzbuch eindeutig unter die „finanzneutralen Reformen“ eingereiht wird. Das wirft ein Licht auf die von der Bundesregierung anvisierten Grenzen der Sachreform ebenso wie auf den politischen Druck, der angesichts der Nachfrage nach „finanzneutralen Reformen“ hinter den Kodifikationsarbeiten steht.

<sup>8)</sup> Der Verfasser ist Mitglied dieser Sachverständigenkommission. Hier schreibt er jedoch nicht in dieser Eigenschaft. Dieser Aufsatz darf weder der Kommission als deren Meinung zugerechnet noch als ein Bericht über die Arbeiten der Kommission aufgefaßt werden.

<sup>8a)</sup> „Thesen zum Allgemeinen Teil eines Sozialgesetzbuches“, Bulletin usw. 1971 S. 892 f.

<sup>8b)</sup> Einzelheiten aus diesem Entwurf konnten hier nicht mehr berücksichtigt werden, weil bei Erscheinen des Entwurfs die Drucklegung schon zu weit fortgeschritten war.



## II. Kodifikation und Revision des Sozialrechts?

Die erste Frage, die sich für die Arbeit am Entwurf eines Sozialgesetzbuches stellt, ist die, ob die sozialpolitische Sachkonzeption des Sozialrechts zur Gänze überdacht und das System unserer sozialen Hilfen und Sicherungen von Grund auf in Frage gestellt werden soll. Man denke etwa an die Alternativen der Volksversorgung oder wenigstens der Erstreckung der Sozialversicherung auf alle Einwohner und möglichst alle sozialen Gefahren. Sollte das Ziel so weit gesteckt sein, so müßten die Überlegungen über die zentralen Sachentscheidungen am Anfang und die Ausarbeitung des entsprechenden Gesetzestextes am Ende der Arbeiten stehen. Daß die Bundesregierung unmittelbar die Arbeit an einem **Sozialgesetzbuch** ins Werk gesetzt hat, läßt daher den Schluß zu, daß die politische Entscheidung nicht auf eine Revolution des Systems der sozialen Hilfen und Sicherungen zielt, sondern auf die Evolution des Vorhandenen. Diese Argumentation soll nicht unterschlagen, wieviel sozial- und rechtspolitische Vorarbeit die im Auftrag einer früheren Bundesregierung durchgeführte Sozial-Enquête<sup>9)</sup> bereits geleistet hat. Aber die Vorentscheidungen für eine Totalrevision des Systems der sozialen Hilfen und Sicherungen sind dort nicht gefallen. Somit bleibt, daß man das Ziel der Arbeiten am Sozialgesetzbuch als eine **Kodifikation bei begrenzter Sachreform** wird bezeichnen dürfen.

Das bringt **eine Reihe von Schwierigkeiten** mit sich. Die **erste** ist die Folgende. Die Arbeit am Sozialgesetzbuch fordert nicht nur Entscheidungen darüber, wie das neue Sozialrecht aussehen soll. Sie fordert auch permanent Entscheidungen darüber, wo Altes durch Neues ersetzt werden oder wo Altes bleiben soll.

Die **zweite** Schwierigkeit ist die, daß partielle Korrekturen ganz besondere Umsicht hinsichtlich ihrer Konsequenzen für den verbleibenden Rechtsbestand erfordern. Ich will damit nicht behaupten, daß es leichter wäre, das Sozialrecht schlechterdings neu zu konzipieren und zu schreiben. Aber die Mischung von Bewahrung und Neuerung hat gerade gesetzgeberisch ihre eigenen Tücken und Mühen.

Die **dritte** Schwierigkeit ist, daß die gegebenen gesetzlichen Regelungseinheiten, die im Sozialgesetzbuch zusammenzutragen sind, in ihrer historischen Gewordenheit einem Feld eratischer Blöcke gleichen. Die Arbeiten am Sozialgesetzbuch können diese eratischen Blöcke grundsätzlich weder entbehren noch einschmelzen. Sie können sie nur besser anordnen, ihnen mehr Einheitlichkeit geben, die Verbindungen zwischen ihnen verbessern und endlich sie ergänzen. Freilich liegt gerade darin auch ein Vorteil. Die textliche Kontinuität des Sozialrechts erspart den Rechtsanwendenden und den Rechtsbetroffenen die Friktionen, die ein totales Neuschreiben des Sozialrechts zu Folge hätte.

Die **vierte** Schwierigkeit endlich, die mit dem eingeschlagenen Verfahren verbunden ist, ist die, daß die Materie, die hier zu einem Sozialgesetzbuch zusammengefügt werden soll, sich ständig bewegt und entwickelt. Selbst und gerade in der Zeit seit Errichtung der Sozialgesetzbuchkommission sieht sich das ganze Feld sozialer Sicherung — vom Kindergeld bis zur Rentenversicherung und von der Unfall-

<sup>9)</sup> Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland — Bericht der Sozial-Enquête-Kommission — erstattet von *Walter Bogs, Hans Achinger, Helmut Meinhold, Ludwig Neundörfer, Wilfried Schreiber*, 1965.

versicherung bis zur Kriegsoferversorgung — mit verwirklichten und nicht verwirklichten Reformprojekten geradezu überflutet<sup>10)</sup>. Fast gleichzeitig mit der Kommission für ein Sozialgesetzbuch wurde eine Kommission für eine umfassende Reform der Krankenversicherung eingesetzt<sup>11)</sup>. Als letztes Beispiel seien die Arbeiten des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit in Richtung auf eine grundsätzliche Reform der Sozial- und Jugendhilfe genannt<sup>12)</sup>. Mit diesem Prozeß grundsätzlicher Reformen und kleiner Anpassungen ist immer zu rechnen. Die Arbeiten am Sozialgesetzbuch gleichen so Arbeiten an einer unda fluens. Was das für die Gesetzgebungsarbeiten bedeutet, ist leicht zu sehen. Aber die Alternative, die sozialrechtliche Entwicklung einfrieren zu lassen, bis das Sozialgesetzbuch die anstehenden Veränderungen mit einem Schlage verwirklicht, ist nicht nur politisch vollends unrealistisch. Sie hätte auch die Folge, daß die Masse der Sachreformen dann eben doch in einem Arbeitsgang mit der Kodifikation zu leisten wäre.

Wir stehen damit im übrigen nicht nur vor einem spezifischen Problem des Sozialrechts und der Arbeiten am Sozialgesetzbuch. Wir stehen vielmehr vor einem prinzipiellen Problem jeder Kodifikation im gegenwärtigen Gemeinwesen. In seinem Aufsatz über „Kodifikation und Demokratie“<sup>13)</sup> schreibt *Friedrich Kübler*: „Die seit langem schwelende Krise der Gesetzgebung“ sei „nichts anderes als die Normalität einer demokratisch verfaßten Industriegesellschaft . . . . Zu dieser Normalität gehört der fragmentarische und periodische Charakter des Gesetzes. Dazu gehört auch die ständige Gefahr, daß Gesetze nicht genügend durchdacht werden oder daß sie in einer Art und Weise ergehen oder unterbleiben, die Partikularinteressen auf Kosten des Gemeinwohls Vorschub leistet“. „Das alles läßt nur den Schluß zu, daß unter den in der Bundesrepublik gegebenen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Voraussetzungen Kodifikation als ein Instrument rechtlicher Gestaltung und Ordnung nicht mehr verfügbar ist“<sup>14)</sup>. Damit ist ein großes Fragezeichen auch hinter alle Arbeiten am Sozialgesetzbuch gesetzt. Der Verzicht auf ein Sozialgesetzbuch, welches das Sozialrecht auch in der Sache von Grund auf neu gestaltet, erscheint so zwar einmal mehr als berechtigt. Aber auch der Weg der Kodifikation bei begrenzter Sachreform ist erst ein Versuch und harrt noch der Bewährung.

Entscheidend für einen Erfolg des Vorhabens unter den aufgezeigten Schwierigkeiten scheint zu sein, daß eine Methode der Kodifikation gefunden wird, die **offen ist für eine relative Selbständigkeit der aufzunehmenden Teileinheiten und für deren permanente Veränderungen**. Das bedeutet vor allem, daß das Sozialgesetzbuch nicht als ein Gesetzbuch projiziert werden kann und darf, dessen Paragraphen vom ersten bis zum letzten in einer Reihe durchgezählt werden. Man müßte mit etwa drei- bis viertausend Paragraphen rechnen! Und schon das vordergründige Problem, welche Verwirrung von „a-“, „b“, und c-Paragraphen“, aufgehobenen Vorschriften und dergleichen jede kleinere oder größere Gesetzesänderung mit sich brächte, macht klar, daß eine solchermaßen äußerlich geschlos-

<sup>10)</sup> S. das „Arbeitsprogramm der Bundesregierung“ [Anm. 7] S. 390 f. und 392 f.; „Übersicht über das Reformprogramm der Bundesregierung“ [Anm. 7] S. 389 ff.

<sup>11)</sup> „Arbeitsprogramm der Bundesregierung“ S. 390.

<sup>12)</sup> Ebd. S. 392 f.; „Übersicht über das Reformprogramm der Bundesregierung“ S. 393.

<sup>13)</sup> Juristenzeitung 24. Jhg. (1969) S. 645 ff. (Zitat S. 651).

<sup>14)</sup> Ebd. S. 648.

sene Gesetzgebungseinheit unmöglich ist. Man wird sich demgegenüber das Sozialgesetzbuch eher als ein *corpus iuris* textlich-technisch stark voneinander abgesetzter Teile vorstellen müssen, wie es etwa das Preußische Allgemeine Landrecht war. Aber in Anbetracht der Notwendigkeit, die vorhandenen Gesetzgebungseinheiten aufzunehmen und einzubauen, kann auch eine solche Konzeption nicht unmittelbar realisiert werden. Man wird daher zuerst einen **Rahmen** entwickeln müssen, in dem Platz ist für die neu zu schaffenden gemeinsamen Teile („Allgemeinen Teile“) **und** für die vorgefundenen, mehr oder weniger einzupassenden „eratischen Blöcke“. Dieser Rahmen aber muß dennoch stark genug sein, den sozial- und rechtspsychischen Zweck der Kodifikation auch zu gewährleisten. Das Sozialgesetzbuch darf nicht etwa nur ein loses Commonwealth von gleichsam autarken Gesetzgebungseinheiten sein. Das Sozialgesetzbuch stellt so auch gesetzgebungstechnisch vor sehr originelle Aufgaben, deren Lösbarkeit noch nicht erwiesen ist.

### III. Ziele des Vorhabens

Was kann in diesen Grenzen von einer Kodifikation überhaupt erwartet werden? Ich möchte zunächst drei eher vordergründige Zielsetzungen nennen: Überschaubarkeit, Durchschaubarkeit und bessere Lesbarkeit des Sozialrechts und damit bessere Vertrautheit des Bürgers mit ihm und effektiverer Vollzug durch die Administration. Diese Ziele sind wohl der entscheidende politische Anlaß der Arbeiten. Dahinter steht aber ein komplexes Sachziel, das ich zunächst einmal so nennen möchte: innere Stimmigkeit und Einheit des Sozialrechts und Evidenz dieser inneren Einheit. Das Maß, in dem dieses Ziel erreicht werden kann und wird, bestimmt auch, in welchem Grade die Ziele der Überschaubarkeit, Durchschaubarkeit und Lesbarkeit erreicht werden können.

#### 1. Innere Einheit des Sozialrechts

Das Ziel der inneren Stimmigkeit und Einheit und der Evidenz dieser Einheit meint zunächst einmal, daß die **sachlogischen Strukturen** des Sozialrechts als **System des Sozialrechts** aufgesucht und der Durchforstung und Neuformung seines Bestandes zugrunde gelegt werden<sup>15)</sup>. Die Teileinheiten des deutschen Sozialrechts — etwa die Sozialversicherung<sup>16)</sup>, die verschiedenen Komplexe der Versorgung und die Fürsorge — gehen auf zum Teil sehr isolierte, jedenfalls je eigenständige Traditionen zurück und sind auch heute noch getrennt konzipiert. Einheitliche Systemvorstellungen — über die wechselseitige Abgrenzung und Ergänzung hinaus

<sup>15)</sup> S. dazu nochmals *Zacher*, Zur Rechtsdogmatik usw. (Anm. 6); s. a. dens., Diskussionsbeitrag zu „Rechtsformen der sozialen Sicherung und das allgemeine Verwaltungsrecht“, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Heft 28 (1970) S. 233 ff.; dens., Das System der sozialen Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland, Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung 14. Jhg. (1970) S. 293 ff.

<sup>16)</sup> S. *Bogs*, Entwicklungstendenzen der Sozialversicherung im Rahmen eines Gesamtsystems sozialer Sicherung, Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 1970 S. 227 ff.

— liegen ihnen kaum zugrunde. Ohne solche einheitliche Systemvorstellungen bliebe das Sozialgesetzbuch aber nur eine äußere Addition<sup>17)</sup>.

Eine solche Systemvorstellung wäre etwa die **Polarität von Entfaltungshilfen und sozialer Sicherung**. Regelungen wie Ausbildungsförderung und Projekte aktiver Gesundheitsförderung machen deutlich, daß Sozialrecht nicht nur — wie es für Sozialversicherung und Versorgung typisch ist — für den Fall der sozialen Insuffizienz und des Schadens zu helfen, sondern zunächst einmal soziale Chancen zu vermitteln sucht<sup>18)</sup>. Die moderne Sozialpolitik sieht gerade diese Aufgabe mehr und mehr. Und Gesetzgebungseinheiten wie das Arbeitsförderungsgesetz beweisen, daß diese Entfaltungshilfen mit den Sicherungen gleichwohl unlösbar komplementär verknüpft sein können. Für das Verständnis des Sozialrechts ist wichtig, daß diese innere Polarität sichtbar wird. Eine andere einheitliche Systemvorstellung ist etwa die, der historisch orientierten Dreiteilung in Sozialversicherung, Versorgung und Fürsorge die unmittelbar an sachlogischen Strukturen orientierte **Dreiteilung in Vorsorgesysteme** (wie etwa Sozialversicherung und Beamtenversorgung), **Entschädigungssysteme** (wie Kriegsopferversorgung, Lastenausgleich und dergleichen) und **Ausgleichssysteme** (wie Sozialhilfe, Wohngeld und Kindergeld) gegenüberzustellen<sup>19)</sup>, um so durchgehende Strukturen leichter unvoreingenommen abgelöst von den vorgegebenen Einheiten zu sehen oder zu entwickeln. Das Postulat gemeinsamer Systemvorstellungen zielt aber auch auf Einzelheiten wie etwa den **Widerruf von Leistungsbescheiden** und die **Rückforderung von Leistungen**. Die Verschiedenheit der jeweiligen speziellen gesetzlichen Regelungseinheit ist hier meist kein sachlicher Grund rechtlicher Unterscheidung. Statt dessen müßte dem Grund der Leistung (konkrete oder abstrakte Bedürftigkeit), der Dauer der Leistung (einmalige, vorübergehende oder dauernde Leistungen), dem Gegenstand der Leistung (Geld-, Dienst- und Sachleistungen), dem Verfahren und dem Entscheidungsvorgang der Leistungsgewährung und dergleichen mehr nachgefragt werden, um auf dieser Grundlage nicht nur zu sachgerechten, sondern auch zu einheitlichen oder wenigstens vergleichbaren Lösungen zu kommen<sup>20)</sup>.

Innere Einheit meint sodann die **einheitliche Reflexion** der verfassungsrechtlichen und sozialpolitischen **Entwicklung** für das Sozialrecht. Gerade das Verfassungsrecht hat nach 1949 der Entwicklung des Sozialrechts wesentliche Impulse gegeben<sup>21)</sup>. Das hat zum Teil legislativen Niederschlag gefunden: von dem Rechts-

<sup>17)</sup> S. schon *Savigny*, Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, zitiert nach: *Thibaut und Savigny*, Ein programmatischer Rechtsstreit, herausgegeben von *Jacques Stern* 1914 (fotomechanischer Nachdruck 1959) S. 84.

<sup>18)</sup> S. a. *Zacher*, Sozialpolitik und Menschenrechte in der Bundesrepublik Deutschland, 1968.

<sup>19)</sup> S. nochmals Anm. 15.

<sup>20)</sup> Ansätze s. bei *Grün*, Die Rücknahme des von Anfang an fehlerhaften begünstigenden, leistungsgewährenden Verwaltungsakts im Rahmen der Reichsversicherungsordnung, jur. Diss. Saarbrücken 1969.

<sup>21)</sup> Grundlegend *Bogs*, Die Einwirkung verfassungsrechtlicher Normen auf das Recht der sozialen Sicherheit, Verhandlungen des 43. Deutschen Juristentages, Band II/G, 1960, S. G 5 ff. Weiteres Material s. z. B. bei *Zacher*, Sozialpolitik und Menschenrechte usw. [Anm. 18]; dens., Einige rechtstheoretische Aspekte der Entwicklung des deutschen Sozialrechts, in: *Perspectivas del Derecho Publico en la segunda mitad del siglo XX*, Tomo III 1969 pp. 945 e. s. (1960/1). S. ferner *Wannagat*, Das Sozialrecht im sozialen Rechtsstaat, in: Sozialpolitik und Sozialrecht, Festschrift für Kurt Jantz, 1968, S. 55 ff.,

anspruch auf Sozialhilfe bis zur Regelung des Rechtsschutzverfahrens im Sozialgerichtsgesetz. Weitum blieb es aber bei bloß negativen Korrekturen durch Normenkontrollentscheidungen, vor allem des Bundesverfassungsgerichts, und bei der Rechtsfortbildung und Lückenfüllung durch Rechtsprechung und Doktrin, wie etwa meist für das sozialrechtliche Verwaltungshandeln oder hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Sicherung sozialer Ansprüche. Hier besteht zunächst die Aufgabe, die innere Einheit des Sozialrechts nach Maßgabe der verfassungsrechtlichen Erfordernisse und der gültigen sozialpolitischen Maximen zu gestalten, sodann aber auch, sie darzustellen. Gerade im Kontaktbereich von Verfassung und Sozialrecht besteht nicht so sehr ein Nachholbedarf an Problembewußtsein und konkreter Normfindung, sondern ein Nachholbedarf an Klärung und Evidenz.

Ein anderer Problembereich, der unter den Gesichtspunkt der inneren Einheit fällt, ist derjenige der **System- und Leistungs-** und möglicherweise auch **Pflichtenkollisionen**. Erstmals *Bogs* hat in seiner grundlegenden Studie über „Grundfragen des Rechts der sozialen Sicherheit und seiner Reform“<sup>22)</sup> eine umfassende Übersicht über „Kumulierungen von öffentlichen sozialen Leistungen und ihre rechtlichen Auswirkungen“ geliefert. Im Anlagenband zur Sozial-Enquête<sup>23)</sup> findet sich eine weitere Studie dazu. Gleichwohl fehlt es immer noch an einer juristisch überzeugenden und praktikablen Typisierung der Probleme und Lösungsmöglichkeiten. Als maßgebliche Kriterien der Lösung von Kollisionen verschiedener Sozialleistungen bieten sich etwa an: die Eigenart der Systeme in sich und je im Vergleich (also die Eigenart von Sozialversicherung, Versorgung, Fürsorge sowie von Vorsorge, Entschädigung und Ausgleich), die Art der — unmittelbaren oder akzessorischen — Einbeziehung des Leistungsempfängers in ein System oder mehrere Systeme, die Prinzipien der Steuerung der Leistungen (kausal oder final), ihre konkrete Zweckrichtung (Lohnersatz, Unterhaltersatz, Mehrbedarfsausgleich, Gewährung eines realen oder präsumtiven Bedarfs) und des Inhalts der Leistungen (Geld-, Sach- oder Dienstleistungen). Der Gesetzgeber hat das bisher nicht annähernd grundsätzlich gesehen und einheitlich aufgegriffen. Eine Rationalisierung dieses Problembereichs wird als Prüfstein dafür angesehen werden, ob es den Arbeiten am Sozialgesetzbuch gelingt, die innere Einheit des Sozialrechts wesentlich voranzubringen.

## 2. Evidenz der inneren Einheit

Innere Einheit und Evidenz der inneren Einheit des Sozialrechts bedeuten schließlich, vermeidbar oder gar sinnwidrig unterschiedliche Regelungen **gleicher Gegenstände** in verschiedenen Gebieten des Sozialrechts durch möglichst **gleiche Regelungen** zu ersetzen. Das heißt zunächst, daß vergleichbare Gegenstände bei

---

u. seine Nachw. — Nicht zuletzt dem verfassungsrechtlichen Impuls ist auch die Wiedernäherung von allgemeinem Verwaltungsrecht und Sozialrecht zu danken. S. dazu die Verhandlungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer über das Thema „Die Rechtsformen der sozialen Sicherung und das allgemeine Verwaltungsrecht“ (Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Heft 28, 1970, S. 149 ff.) mit den Referaten von *Henke* (S. 149 ff.) und *Rüfner* (S. 187 ff.). S. a. *Zacher*, Die Sozialversicherung als Teil des öffentlichen Rechts, in: Sozialrecht und Sozialpolitik, Festschrift für Kurt Jantz, 1968, S. 29 ff. (37 ff.).

<sup>22)</sup> 1955.

<sup>23)</sup> Anlagenband [Anm. 9] Beilage.

gleicher Relevanz überhaupt durchgehend eine Regelung finden. Lücken erschweren den Vollzug und verleiten darüber hinaus zu unangebrachten Umkehrschlüssen. Das Postulat einheitlicher Regelungen gleicher Gegenstände bedeutet sodann aber vor allem, daß die Regelungen angeglichen werden. Das kann nun grundsätzlich auf zweierlei Weise geschehen: indem einheitliche Regelungen „vor die Klammer“ gezogen werden (das heißt: in einen „Allgemeinen Teil“ eingestellt werden); oder indem die Regelungen im jeweils konkreten Zusammenhang verbleiben, aber vereinheitlicht werden. Keine von diesen Lösungen verdient einen absoluten Vorzug. Einheitliche Vorschriften von grundsätzlicher Bedeutung sollten sicher in einen Allgemeinen Teil eingestellt werden. Andererseits sollten Vorschriften, die auch bei inhaltlicher Übereinstimmung für verschiedene Rechtsbereiche nicht ohne sprachliche oder sachliche Adaption an den konkreten Zusammenhang verständlich sind oder gelten können, in ihrem konkreten Zusammenhang verbleiben. Im übrigen ist pragmatisch zu verfahren. Die Zusammenfassung einheitlicher Vorschriften in „Allgemeinen Teilen“ und ähnlich hervorgehobenen gemeinsamen Teilen entspricht dem rationellen Bedürfnis, das Einheitliche auch als solches ersichtlich zu machen und das Besondere nicht mit der Wiederholung dessen zu belasten, was einheitlich gilt.

Auf der anderen Seite aber führt eine Praxis, die alles „vor die Klammer“ zieht, was „vor die Klammer“ gezogen werden kann, dazu, daß die konkreten Regelungen für sich nicht mehr verständlich sind oder jedenfalls nicht mehr vollständig verstanden werden. Man muß sich vor Augen halten, daß die konsequente totale Aussonderung der für mehrere Gliederungsabschnitte gemeinsam geltenden Vorschriften in jeweils „Allgemeine Teile“ zu einer vielstufigen Hierarchie von „Allgemeinen Teilen“ führt deren konkrete Einfädelung in die jeweils einschlägigen „Besonderen Teile“ schließlich nur noch dem Virtuosen möglich ist. Unter Umständen kann übrigens die Technik von Verweisungsnormen, die eine Modellregelung die in **einem** konkreten Zusammenhang entwickelt ist, für vergleichbare Zusammenhänge in bezug nimmt, einen Ausweg darstellen, der das Ausbluten der konkreten Regelungen zugunsten eines extensiven Systems von „Allgemeinen Teilen“ ebenso vermeidet wie die unnötige Wiederholung gleicher Regelungen in verschiedenen konkreten Zusammenhängen. Der Gesetzgeber wird mit Umsicht zwischen diesen drei Möglichkeiten — Allgemeine Teile, Angleichung konkreter Regelungen und Verweisungsnormen — wählen müssen.

Ein Sonderfall der Vereinheitlichung von Regelungen ist die **Definition einheitlicher Begriffe**. Viele Erwartungen gehen dahin, daß das Sozialgesetzbuch solche Definitionen bringen wird. Man denkt etwa an die Definition familiärer Begriffe (wie Eltern, Kinder, Haushaltsgemeinschaft usw.) oder an allgemein sozialversicherungsrechtlich relevante Begriffe (wie Einkommen, Entgelt, Beschäftigungsverhältnis usw.). Die isolierte Definition von Begriffen, textlich gesondert von wirklichen Regelungszusammenhängen, verdient jedoch eher Skepsis. Das Vorwegschicken von Definitionen hat in internationalen Dokumenten einen guten Sinn, wo solche Definitionen oft erst eine verlässliche sprachtechnische Verständigung der vertragschließenden Teile ermöglichen. In einem nationalen Gesetzbuch verleitet eine gleiche Technik Gesetzgeber und Rechtsanwender zu unangemessener Begrifflichkeit.

### 3. Überschaubarkeit, Durchschaubarkeit und Lesbarkeit

**Überschaubarkeit** meint über das, was zur inneren Einheit des Sozialrechts gesagt wurde, hinaus, daß die sinnfällige äußere Zusammenfassung des Sozialrechts im Sozialgesetzbuch und die wechselseitige Anordnung von Regelungsgruppen die Summe der sozialen Hilfen und Sicherungen ebenso sichtbar macht wie ihr Ineinandergreifen. Freilich dürfen die Erwartungen an die Überschaubarkeit eines Gesetzgebungswerks, dessen Paragraphensumme wesentlich größer ist als die des Bürgerlichen Gesetzbuches, nicht überspannt werden. Dennoch steht die Möglichkeit einer relativen Verbesserung vom jetzigen Zustand textlicher Zersplitterung des Sozialrechts her außer Zweifel.

**Durchschaubarkeit** muß über innere Stimmigkeit und Einheit des Sozialrechts hinaus wohl vor allem bedeuten, daß die Gliederung das Auffinden des konkret Relevanten erleichtert und eine systematische Terminologie unnötige Verwirrung vermeidet. So dürfte es etwa nützlich sein, einen **Gliederungsrahmen** zu entwickeln, der nicht nur die Gesamtgliederung des Sozialgesetzbuches zu leiten hätte, sondern auch bei der Gestaltung der Teileinheiten wiederkehrt. So schiene es zweckmäßig, etwa zu gliedern wie folgt:

a) Allgemeine Bestimmungen im Sinne einer Einweisung in den sachlichen Geltungsbereich und die wesentlichen Aufgaben des jeweils folgenden Regelungskomplexes, dazu auch allgemeine, einheitliche Vorschriften und Begriffe für diesen Regelungskomplex.

b) Umschreibung des vorsorgend, entschädigend oder ausgleichend erfaßten Personenkreises, vielleicht ergänzt durch die Normen des internationalen und supranationalen Kollisionsrechts. Soweit es um personelle Systemkollisionen geht — etwa zwischen Sozialversicherung und Beamtenrecht — gehört auch das innere Kollisionsrecht in diesen Zusammenhang.

c) Umschreibung der sozialen Leistungen, einschließlich der Pflichten des Leistungsempfängers (als solchen) und der sonstigen Regelung von Leistungsverhältnissen. Dieses Leistungsrecht wird Allgemeine Teile ebenso speisen wie Besondere.

d) Die Aufbringung der Mittel — ein Komplex, der seine größte gesetzgebungstechnische Bedeutung in der Sozialversicherung hat.

e) Inneres Kollisionsrecht<sup>24)</sup>, soweit es nicht schon in den vorigen Abschnitten untergekommen ist. Zu denken ist hier auch an Erstattungsansprüche zwischen verschiedenen Systemen — genauer: deren konkreten Vollzugsträgern.

f) Organisation: insbesondere also Träger, Behörden und Aufsicht. Entsprechend der Eigenart des deutschen Sozialrechts ist das ein Abschnitt, der wenig Abstraktion erlaubt, vielmehr sehr systemspezifisch ist.

g) Verfahren — und zwar Verwaltungsverfahren, Regelung des rechtsgeschäftlichen Handelns der einbezogenen Privaten, Fristen usw. Das ist übrigens ein Abschnitt, der sehr stark im Sinne eines Allgemeinen Teils konzentriert werden kann, während in den konkreteren Zusammenhängen über das Verfahren wohl wenig zu sagen sein wird.

h) Recht der Strafen und Ordnungswidrigkeiten, ohne das leider auch das Sozialrecht nicht auskommt.

<sup>24)</sup> S. o. S. 50.

Die bessere **Lesbarkeit** des Sozialrechts muß sich aus allem bisher Postulierten wohl von selbst ergeben. Das Vorhaben darauf anzulegen, daß jedermann sich in jedem Fall des Sozialgesetzbuches ohne fachkundige Hilfe bedienen kann — um z. B. seine Rente auszurechnen —, wäre Utopie. In seiner berühmten Schrift „Über die Notwendigkeit eines allgemeinen bürgerlichen Rechts für Deutschland“ schrieb *Thibaut*<sup>25)</sup>: „Ein einfaches National-Gesetzbuch, mit deutscher Kraft im deutschen Geist gearbeitet, wird dagegen jedem auch nur mittelmäßigen Kopfe in allen seinen Teilen zugänglich sein, und unsere Anwälte und Richter werden dadurch endlich in die Lage kommen, daß ihnen für jeden Fall das Recht lebendig gegenwärtig ist“. Wenn das Sozialgesetzbuch bei dieser Art von „mittelmäßigen Köpfen“ dieses Ziel erreichen würde, wäre schon sehr viel gewonnen.

#### 4. Befriedigung des Ordnungsbedarfs

Hinter allen diesen Bemühungen, um die Verbesserung des Sozialrechts muß die Offenheit und Entschlossenheit stehen, die Ordnungsbedarfe des Sozialrechts unvoreingenommen zu sichten und so den Fehlentwicklungen zu steuern, die zum heutigen legislatorischen Zustand der Materie geführt haben. Nähere Befassung damit zeigt nämlich mehr und mehr, daß innere Unstimmigkeit und Geteiltheit des Sozialrechts nicht nur auf historische Rückstände und zufälligen wissenschaftlichen und legislativen Nachholbedarf zurückzuführen sind. Vielmehr erschließen sich — politisch provokativ und rechtssoziologisch reizvoll — auch Hinweise auf rechtspolitische Gegebenheiten, die Ungleichgewichte bedingen.

Ein Datum etwa ist, daß der Gesetzgeber im Sozialrecht mehr Verantwortung für die Rechtsbildung trägt als anderswo; denn der Hilfesuchende und -empfänger hat aus vielen Gründen wenig Möglichkeit, Richterrecht zur wirkungsvollen Ergänzung des geschriebenen Rechts zu provozieren. Ein anderes Datum ist der „Zugzwang“ einer vierjährigen Wahlperiode, der den Politikern und den ihnen darin immer mehr angepaßten Ministerialbürokratien **höchstens 3 Jahre** Zeit läßt, Gesetze zu planen und (intern und extern) zu beraten. Ein gerade für die Bundesrepublik sehr wichtiges Datenpaar ist der vielfältige politische und individuelle Vorzug von Geldleistungen und die ebenso vielfältige soziale Abneigung gegen Dienstleistungen (solange man sie nicht selbst jeweils dringend braucht). Ein sehr wirkungsvolles Datum ist die Machtposition der sogenannten Sozialpartner (Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände) gegenüber dem Staat und als „halbparitätische“ Träger der Selbstverwaltung der Sozialversicherung, auf die sich ihr Hauptinteresse auch vom Mitgliederkreis her richtet — etwa im Gegensatz zur relativen politischen Schwäche der Verbände von Entschädigungsberechtigten oder Familien und zur typischen Nichtorganisierbarkeit der Armut (bis hin zur Unfähigkeit der psychisch Behinderten, sich politisch darzustellen). Damit verschränkt ist das Datum des mit seinem verbandspolitischen Hintergrund prinzipiell harmonischen, spezialisierten und schlagkräftigen Managements der Sozialversicherung — dem gegenüber die Entschädigungs- und Ausgleichssysteme in den Händen staatlicher und kommunaler Bürokratien liegen. Um das Panorama einigermaßen zu runden, ist schließlich darauf aufmerksam zu machen, daß Sozialversicherungs- und Entschädigungssysteme mehr monetär, Sozial- und Jugendhilfe dagegen mehr sach- und dienstleistend orientiert sind.

<sup>25)</sup> Zitiert wie in Anm. 17: S. 48.



Welche Wirkungen diese Daten haben, kann hier ebenfalls nur an Beispielen verdeutlicht werden. Dazu gehört die gesetzgebungstechnische, nicht die sozialpolitische, Vernachlässigung der Sozialleistungen, je mehr es sich um Sach- und Dienstleistungen und je mehr es sich um Leistungen an Hilfloose und atypisch Arme handelt. Dazu gehört, daß der Gesetzgeber sich gern immer wieder auf leicht Regelbares und (deshalb) schon Geregeltes stürzt, während er alles, was wegen seiner sachlichen Schwierigkeit bisher nicht geregelt ist, gern weiterhin vernachlässigt. Dazu gehört, daß der Gesetzgeber den punktuellen, allenfalls flüchtigen Denkstil eines einseitigen, ganz auf die Leistungszusage konzentrierten Leistungsrechts dem Denken in komplexen, zwei- und mehrseitigen Rechtsverhältnissen (Leistungsabwicklungsverhältnissen) fast ausnahmslos vorzieht, obwohl oder weil dieses gerade gegenüber den anstaltlich oder individuell-pflegerischen Sach- und Dienstleistungsverhältnissen, insbesondere im Bereich der Sozialhilfe und der Jugendhilfe, unausweichlich wird (und vielleicht auch, weil diese immer noch mit der wesensnotwendigen Rechtsarmut freier Wohltätigkeit konkurrieren). Die genannten Daten bewirken aber auch, daß die Entwicklung Besitzstände der Sozialversicherung in besonderer Weise respektiert, daß sie den Zuständigkeitsbereich des Systems der Sozialversicherung und ihrer Träger ausdehnt und daß ihre Regelungen weitaus mehr Chancen haben, auf das ganze Sozialrecht übertragen zu werden, als etwa Modelle aus dem Raum der Sozial- und Jugendhilfe. Endlich gehört es zu den Auswirkungen jener Daten, daß prinzipielle Einsichten grundsätzlich vermieden werden, soweit und solange sie eine Gefahr für verbandspolitisch besetzte Interessen- und Einflußsphären darstellen können.

Ob der Gesetzgeber gerade bei der Kodifikation des Sozialrechts im Sozialgesetzbuch über diesen seinen Schatten springt? Dazu müßten die entscheidenden Faktoren der legislativen Auseinandersetzung bereit sein, die Prämissen ihrer Arbeit zu sehen und deren negative Elemente möglichst auszuschalten. In der Sache müßte sich diese Haltung vor allem an dem Postulat bewähren, daß das Sozialgesetzbuch gerade Ordnungsbedarfe befriedigt, denen das Licht geschriebenen Rechts bisher versagt geblieben ist. Die Vernachlässigung der Abwicklung von Sach- und Dienstleistungen im Sozialrecht wurde schon genannt. Immer noch verläßt sich das Sozialrecht hier auf das komplementäre oder analoge Eintreten des Privatrechts (etwa in bezug auf Arzt- oder Krankenhausleistungen), auf die Traditionen des Anstaltsverhältnisses — das seine Ausprägung im 19. Jahrhundert als „besonderes Gewaltverhältnis“ fand — (etwa bei Heimunterbringung) oder endlich auf den rechtsfernen prekaristischen Status dessen, der Hilfen der freien Wohlfahrtspflege entgegennimmt. Ein zweites Beispiel unbefriedigten Ordnungsbedarfs bieten die Rechtshandlungen Privater im öffentlichen Recht, die vor allem in Gestalt von Anträgen aller Art, aber auch von Zustimmungserklärungen, Verzichten, Leistungsannahmen usw. gerade im Sozialrecht die denkbar größte Rolle spielen. Das geschriebene Recht nimmt sich ihrer nirgends grundsätzlich und kaum irgendwo beiläufig an, während das behördliche Handeln schon jetzt eingehend geregelt ist und außerhalb des Sozialrechts — wiederum ohne das Gegenstück des Rechtshandels Privater — gerade seinerseits kodifiziert werden soll<sup>25a)</sup>.

<sup>25a)</sup> Anm. 35. — Im übrigen s. Hinweise zum Vorstehenden bei Zacher, Das Vorhaben einer Kodifikation des Sozialrechts in der BRD, Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung, 15. Jhg. (1971) S. 209 ff. (214 ff.).

#### IV. Der Gegenstandsbereich des Sozialgesetzbuches

##### 1. Allgemeine Gesichtspunkte und Prinzipien

Worauf nun soll sich das Sozialgesetzbuch im einzelnen erstrecken? Die Bundesregierung<sup>26)</sup> hat darüber nichts gesagt. Den Gegenstandsbereich eines Sozialgesetzbuches abzustecken, gehört offenbar zu eben den Vorarbeiten für dieses Sozialgesetzbuch. Ich habe mich im Rahmen dieser Ausführungen, um sie nicht mit dem Versuch einer Definition beginnen und belasten zu müssen, bisher damit begnügt, den Gegenstandsbereich des Sozialgesetzbuches mit der Summe der sozialen Hilfen und Sicherungen<sup>27)</sup> und mit dem Begriff des Sozialrechts zu umschreiben. Beide Begriffe bezeichnen jedoch allzu weite, letztlich gestaltlose Bereiche sozialer Intervention. Gewiß sind sie als Generalziele der gesetzgeberischen Arbeit tauglich. Die konkrete Entscheidung über die Abgrenzung erübrigen sie nicht.

Wir stehen hier wieder vor einem zentralen Problem aller sozialrechtlichen Arbeit: daß es einen gegenständlich abgrenzenden Begriff des Sozialrechts nicht gibt<sup>28)</sup>. Die Ursache dieses Problems ist, daß die soziale Aufgabe des Rechts universal ist. Die gegenständliche Abgrenzung etwa des Gemeinderechts oder des Erbrechts folgt einem a priori partikularen Prinzip. Das gleiche gilt für sozial wichtige Rechtsbereiche wie die Sozialversicherung oder die Kriegsoferentschädigung. Das gleiche gilt selbst für den Begriff des Arbeitsrechts — um einmal wieder die Parallele des Arbeitsgesetzbuches anzuvisieren. Aber der Begriff des Sozialrechts steht vor der Alternative, entweder die Allgemeinheit des sozialen Prinzips durch reale Begrenzung des sozialen Rechts zu verdunkeln oder gar zu verleugnen, oder das Recht nur ideal, nicht real zu teilen. Die bekannten Versuche, Sozialrecht schlechthin real abzusondern, entsprachen einer historischen Situation, in der Sozialpolitik noch **ausnahmsweise** Korrektur der sozialen Verhältnisse war<sup>29)</sup>. Dagegen haben die immer neuen Schwierigkeiten und Notwendigkeiten einer bewußten und langfristigen Sozialpolitik und die Verfeinerung des sozialen Gerechtigkeitsgefühls die Allgegenwart der sozialen Problematik ebenso geoffenbart wie die unerschöpfliche Vielfalt ihrer Erscheinungsformen. Ein Sozialgesetzbuch, das auch nur die wichtigsten Schwerpunkte des Sozialrechts sichtbar machen wollte, müßte außer allen sozial determinierten Hilfen zur persönlichen Entfaltung und

<sup>26)</sup> S. Anm. 7.

<sup>27)</sup> Wenn hier immer wieder nicht nur von „sozialer Sicherung“ sondern von „sozialen Hilfen und Sicherungen“ gesprochen wird, so ist damit vor allem gemeint, daß weder ein „Sozialrecht“ noch ein „Sozialgesetzbuch“ sich auf Gefahrenabwehr und Insuffizienz ausgleich im Sinne sozialer Sicherung beschränken können, sondern die positiven sozialen Förderungen einbezogen werden müssen, wie das oben mit der Polarität zwischen „Entfaltungshilfen“ und sozialer Sicherung angedeutet ist (s. o. S. 49). Zur Diskussion um den Begriff der „sozialen Sicherung“ s. im übrigen *Rohwer-Kahlmann*, Fragen zum Recht der sozialen Sicherheit, Zeitschrift für Sozialreform 16. Jhg. (1970) S. 513 ff.

<sup>28)</sup> S. Zur Diskussion *Rode*, Was ist Sozialrecht? Zeitschrift für Sozialreform 15. Jhg. (1969) S. 641 ff. S. a. *Rohwer-Kahlmann* a. a. O. [Anm. 27].

<sup>29)</sup> S. etwa die Hinweise bei *Zacher*, Einige rechtstheoretische Aspekte usw. [Anm. 21] pp. 964 e. s. (spec. pp. 970—972). Eine wesentliche Bereicherung erfuhr der wissenschaftliche Erinnerungsstand in bezug auf die Begriffs- und Ideengeschichte des Sozialrechts neuerdings durch *Rauscher*, Die soziale Rechtsidee und die Überwindung des wirtschaftsliberalen Denkens — *Hermann Roesler* und sein Beitrag zum Verständnis von Wirtschaft und Gesellschaft, 1969.

der sozialen Sicherung dem Arbeitsrecht und dem Recht des öffentlichen Dienstes z. B. weite Teile des Wohnungsrechts, Maßnahmen der Bildungsförderung und der Förderung sozial relevanter wissenschaftlicher Forschung, die Förderung sozial bedrängter Wirtschaftszweige, sonstige Bereiche der Wirtschaftslenkung, aber auch wesentliche Teile des Rechts der Steuern, Beiträge und Gebühren, alles sozial Spezifische in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren und -verfassung und noch vieles anderes mehr sichtbar machen. Kaum anders wäre zu verfahren, wenn man den Begriff der sozialen Hilfen und Sicherungen zugrunde legen wollte<sup>30)</sup>.

Es bedarf wohl keiner Erklärung, daß es nicht sinnvoll sein kann, ein Gesetzbuch zu schaffen, das von der Sozialversicherung bis zur Förderung der Landwirtschaft, vom Mutterschutz bis zum Armenrecht in gerichtlichen Verfahren und von der Ausbildungsförderung bis zu Einkommensteuer alles sozial Relevante enthält. Was die Bundesregierung anbelangt, spricht schon die von ihr gesehene Parallele zwischen Arbeitsgesetzbuch und Sozialgesetzbuch gegen jeden Verdacht einer solchen Vorstellung. Wo aber kann dann das Sozialgesetzbuch ansetzen? Man wird nicht fehlgehen, wenn man als erstes Kriterium festhält, daß es sich um **soziale Sicherungen und Hilfen** handeln muß, die **in primär sozialen Zwecken dienenden Systemen** verselbständigt sind. Das spricht z. B. für die Aufnahme von Sozialversicherung, Arbeitsförderung, Kriegsoferentschädigung und Sozialhilfe und rechtfertigt die Sonderung vom Arbeitsrecht, weil dieses zunächst ja die entgeltliche Verwertung der Arbeitskraft zum Gegenstand hat — ein Gegenstand, der, wenn man nicht die Notwendigkeit, sein Brot durch Arbeit zu verdienen, schon für eine soziale Notlage hält, nicht selbst ein soziales Problem in dem hier unterstellten spezifischen Sinn des Wortes „sozial“ ist, sondern nur dicht von sozialen Problemen durchsetzt und umgeben ist. Entsprechendes gilt für das Beamtenrecht. Das Beamtenrecht ist Dienstrecht, das den besonderen öffentlichen Interessen im Hinblick auf die Funktionäre der öffentlichen Verwaltung angepaßt ist. Das ließe selbst hinsichtlich der Elemente sozialer Sicherung, wie sie im Beamtenversorgungsrecht geregelt sind, die Herübernahme in das Sozialgesetzbuch schwierig und bedenklich erscheinen. Das gilt auch für die Soldatenversorgung, obwohl hier die Verweisungen auf die Kriegsopferversorgung doch eine starke Affinität zu diesem großen Entschädigungssystem herstellen. Die Prämisse gesonderter Regelung sozialer Gefahren und Nöte spricht ferner erst recht gegen die Aufnahme solcher sozial interessanter und determinierter Regelungen in das Sozialgesetzbuch, die noch weitergehend nur als Implikationen anderer Regelungseinheiten verständlich werden: so etwa Gebührenbefreiungen aus sozialen Rücksichten, sozial bedingte steuerliche Erleichterungen oder Belastungen usw. Diese Prämisse spricht neuerdings auch gegen die Aufnahme des gerichtlichen Verfahrens in ein Sozialgesetzbuch, da der Bundesjustizminister und die beteiligten Fachkreise mit Nachdruck die prinzipiell einheitliche Regelung des Verfahrens der Verwaltungsgerichte, Finanzgerichte und Sozialgerichte in einem gemeinsamen Gesetz über die allgemeine und besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit betreiben<sup>31)</sup>.

Einen schwierigen Übergangsbereich stellen dagegen gewisse strukturelle, sektorale und regionale **Förderungsmaßnahmen** dar. Sie können nicht immer als Wirtschaftsförderung ausgeklammert werden. Auch Arbeitsförderung wäre sonst ja

<sup>30)</sup> S. nochmals Anm 27.

<sup>31)</sup> S. das Arbeitsprogramm der Bundesregierung usw. [Anm. 7] S. 403.

weitgehend Wirtschaftsförderung. Man denke auch an Parallelen im Lastenausgleichsrecht. Gerade sektorale und regionale Förderungsmaßnahmen sind weitgehend auch sozialpolitisch bestimmt. Das Unbehagen, diese Förderungsmaßnahmen in ein Sozialgesetzbuch einzubeziehen, hat — über die gegenständliche Unsicherheit hinaus — aber noch zwei weitere Gründe. Der erste Grund ist, daß diese Förderungsmaßnahmen weitgehend nicht gesetzlich geregelt sind. Sollte das Sozialgesetzbuch Nennenswertes über diese Förderungsmaßnahmen sagen, so müßte es eine alte und allgemeine Schuld unseres Gesetzgebers erfüllen: das Subventionsrecht gesetzlich zu regeln<sup>32</sup>). Hier stoßen die Arbeiten am Sozialgesetzbuch also an die Grenzen, die ihm durch das Prinzip der Kodifikation bei begrenzter Sachreform gesteckt sind. Die Arbeiten am Sozialgesetzbuch würden durch die Einbeziehung solcher Förderungsmaßnahmen ihren Auftrag zwar nicht überschreiten; die Notwendigkeit einer elementaren Sachreform auf dem Gebiet der Subventionen könnten aber im Hinblick auf die Arbeiten am Sozialgesetzbuch ein Anlaß sein, diesen Problembereich doch auszuklammern. Der zweite Grund des Unbehagens ist wohl die Beschränktheit des angesprochenen Personenkreises. Recht der sozialen Sicherheit ist tendenziell allgemein, wirklich oder potentiell Jedermanns-Recht: das Recht eines jeden, der für eine typische, prinzipiell jeden gefährdende soziale Notlage vorsorgen soll, oder der in eine Notlage geraten ist. Förderungsmaßnahmen haben gerade dann den Charakter von Gruppenrecht, wenn sie sozial besonders interessant sind. Ich denke z. B. an die Bereiche der Landwirtschaft und der Kohle. Solche Förderungsmaßnahmen jenseits der allgemeinen Arbeitsförderung werden ja nicht für abstrakt definierte soziale Schwierigkeiten verschiedenster Art bereitgehalten, sondern für konkrete Notlagen getroffen.

Damit ist wohl eine allgemeinere Kategorie für die Arbeiten am Sozialgesetzbuch zutage getreten: das Sozialgesetzbuch kann und soll sich zurückhalten gegenüber **Spezialregelungen für besondere Gruppen**. Das Problem tritt z. B. auch auf bei der berufsständischen Versorgung für Ärzte. Auf der anderen Seite sollten Sonderregelungen, die größeren Systemen angehören, nicht ausgespart werden, wie z. B. die knappschaftliche Versicherung im Rahmen der Sozialversicherung.

Schließlich sei ein letztes Problem der Abgrenzung angedeutet: die **historische Dimension**. Das Sozialgesetzbuch soll die künftige Dauerordnung der sozialen Hilfen und Sicherungen beherbergen. Das gegenwärtige Sozialrecht besteht im Bereich der sozialen Entschädigung nun aber fast nur aus Regelungen, welche die Folgen des nationalsozialistischen Regimes, des Krieges, der Nachkriegszeit, der Vertreibung usw. auszugleichen haben. Soziales Entschädigungsrecht im Sinne einer zivilen Dauerordnung jenseits von Kriegen und politischen Katastrophen findet sich verdeckt im Recht der Unfallversicherung — so etwa der Schutz von Nothelfern und ehrenamtlich Tätigen nach § 539 RVO —, in Sonderregelungen — wie den §§ 51 ff. des Bundesseuchengesetzes — oder im Gewand des allgemeinen Aufopferungsanspruches. Das schon zitierte Soldatenversorgungsgesetz projiziert dagegen das Kriegsopferversorgungsrecht in das soziale Entschädigungsrecht auch im Sinne einer Dauerordnung für Friedenszeiten. Das alles zeigt, daß das Bemühen um die richtige Abgrenzung des Sozialgesetzbuches hier nicht nur interessante

<sup>32)</sup> S. Zacher, Verwaltung durch Subventionen, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 25, 1967, S. 308 ff. (315, 396 und passim).

systematische Fragestellungen sichtbar macht, sondern auch ein gewisses Maß an rechts- und sozialpolitischer Provokation mit sich bringt.

## 2. Zum konkreten Inhalt

An **Vorsorgesystemen**<sup>33)</sup> muß in das Sozialgesetzbuch sicher aufgenommen werden die Sozialversicherung: also Reichsversicherungsordnung, Knappschaftsversicherung, Handwerkerversicherung, Arbeitslosenversicherung und wohl auch die Altershilfe für Landwirte. Dagegen würden die berufsständischen Versorgungswerke in ihrer jetzigen Gestalt möglicherweise einen zu großen Fremdkörper im Rahmen dieser Kodifikation bedeuten. Sie ließen sich auch nicht ohne wesentliche Sachreform, nämlich ohne bundesrechtliche Vereinheitlichung, einbeziehen. Das zweite große Vorsorgesystem, die Beamtenversorgung, steht in einem dienstrechtlichen Regelungsverband, dessen Auflösung zugunsten des sozialrechtlichen Zusammenhangs — ohne etwa zugleich die Beamtenversorgung zugunsten der Sozialversicherung in Frage zu stellen — kaum in Betracht kommt. Ähnliches gilt wohl für die Soldatenversorgung, die zudem hinsichtlich der Wehrpflichtigen auch wesentliche Züge eines sozialen Entschädigungssystems aufweist.

An sozialen **Entschädigungssystemen** wird wohl doch das Versorgungsrecht im Sinne des Bundesversorgungsgesetzes Aufnahme finden. Dabei wird aber die Frage geprüft werden müssen, welcher Änderungen das Bundesversorgungsgesetz nach Geltungsbereich und Leistungen bedarf, um Grundlelement der sozialen Entschädigung im Sinne einer Dauerordnung für Friedenszeiten sein zu können. Unter diesem Gesichtspunkt wird auch das Problem der Soldatenversorgung noch einmal zu prüfen sein. Dagegen dürften die großen Kriegs- und Regimefolgenkomplexe des Lastenausgleichs, der Wiedergutmachung und des Vertriebenenrechts außerhalb der Kodifikation bleiben.

Ferner gehört in das Sozialgesetzbuch das **Ausgleichssystem** der Sozialhilfe, wohl ergänzt durch die Ausgleichssysteme des Wohngeldrechts, des Kindergeldrechts und der Jugendhilfe. Für die Jugendhilfe ist freilich zu bedenken, daß das Jugendwohlfahrtsgesetz vor allem auch familien- und erziehungsrechtliche Elemente enthält, die nur schwerlich in das Sozialgesetzbuch passen. Soll also — ist zu fragen —, die jugendrechtliche Gesetzeseinheit zerstört werden, um die sozialrechtliche Kodifikation zu ermöglichen? Die Problematik der Kodifikation zeigt hier einen neuen Aspekt. Er findet sich im übrigen wieder beim Wohngeldrecht. Es ist vorgeschlagen worden, alles Wohnungsrecht — vom Mietrecht bis zur Wohnungsbauförderung — in einem „Wohnungsgesetz“ zusammenzufassen. Sollte in diesem Fall das Wohngeldrecht in das Sozialgesetzbuch oder in das „Wohnungsgesetzbuch“ kommen?

Handelt es sich bei Sozialversicherung, sozialer Entschädigung, Sozialhilfe, Wohngeldrecht und Kindergeldrecht um Institutionen, die sozialen Insuffizienzen abzuhelpen haben, also um Elemente der **sozialen Sicherung**, so hat das Sozialgesetzbuch aber auch die Gruppen von Maßnahmen zu berücksichtigen, die allgemein darauf zielen, daß der Mensch von vornherein selbst in die Lage kommt, eine angemessene soziale Stellung einzunehmen: die **Entfaltungshilfen**<sup>34)</sup>. Das Sozialgesetzbuch wird deshalb auch das Recht der Ausbildungsförderung und der Ar-

<sup>33)</sup> S. zu Terminologie und Systemdenken im Folgenden noch einmal Anm. 15.

<sup>34)</sup> S. nochmals Anm. 27.

beitsförderung, die besonderen Hilfen zur Eingliederung Behinderter und die Leistungen zur Stützung der Erziehungskraft der Familien aufzunehmen haben.

Was die äußere Anordnung des Sozialgesetzbuches betrifft, stellen sich freilich gerade von den Entfaltungshilfen her besondere Probleme. Ich meine etwa den heute integralen Zusammenhang von Arbeitsförderung und Arbeitslosenversicherung, die Verklammerung von Familienlastenausgleich, Jugendhilfe, Sozialhilfe und allen sonstigen Familienhilfen im Rahmen der sozialen Sicherung in sich und mit dem Recht der Ausbildungsförderung oder auch die Nachbarschaft der Rehabilitation im Rahmen sozialer Sicherung und der Habilitation Behinderter als Entfaltungshilfe.

### 3. Ausgreifen und Durchdringen

Die zuletzt erwähnten Schwierigkeiten geben auch ein Beispiel dafür, welche Wechselbeziehungen zwischen den Maximen der inneren Stimmigkeit und Einheit, der Überschaubarkeit und der Durchschaubarkeit des Sozialgesetzbuches auf der einen Seite und der Abgrenzung seines Gegenstandsbereiches auf der anderen Seite bestehen. Je weiter das Sozialgesetzbuch erstreckt wird, desto mehr trägt diese Kodifikation dazu bei, möglichst viel Sozialrecht sichtbar zu machen und in eine zusammenhängende äußere Ordnung zu bringen; desto schwieriger aber wird es, dem Sozialgesetzbuch in sich Stimmigkeit, sachliche Einheit, Überschaubarkeit und Durchschaubarkeit zu geben. Die Arbeiten am Sozialgesetzbuch werden hier ohne Kompromisse nicht auskommen.

## V. Der Allgemeine Teil eines Sozialgesetzbuches <sup>34a)</sup>

Große Erwartungen knüpfen sich an die Hervorhebung allgemeiner Vorschriften für das ganze Sozialgesetzbuch. Sie müßten alles umfassen, was sich über die betroffenen Personen, über die Leistungen, über Organisation und Verfahren sowie über Strafen und Ordnungswidrigkeiten für den Gesamtbereich des Sozialgesetzbuches gemeinsam regeln und ohne Schaden für die Verständlichkeit der spezielleren Ordnungseinheiten und für die Effektivität der Regelungen „vor die Klammer“ ziehen läßt. Im einzelnen bestehen hier große Unterschiede.

Was etwa den persönlichen Geltungsbereich angeht, zeigt sich, daß die Unterschiede zwischen Vorsorgesystemen — die primär über den Einbezug in die Vorsorge, nicht in die Leistungen zu entscheiden haben —, Entschädigungssystemen — deren Abgrenzung kausal an der Betroffenheit von einem Schaden und der Verantwortung für ihn orientiert ist — und Ausgleichssystemen, die auf der allgemeinen sozialstaatlichen Solidarität von Bürgern und Einwohnern beruhen, weitaus größer sind als die Gemeinsamkeiten. Mehr Einheitliches wird sich über die Leistungen sagen lassen, etwa über die Grenze zwischen Rechtsansprüchen und Ermessensleistungen, über die rechtsgeschäftliche Verfügbarkeit von Leistungsansprüchen, über den Übergang und die Belastung von Leistungsansprüchen, über die Vererbung im Sozialrecht, über die Erfüllung von Ansprüchen (z. B. durch Zahlung an Dritte, durch Aufrechnung usw.), über die Folgen des Verzugs und der Schlechterfüllung (insbesondere bei Sach- und Dienstleistungen),

<sup>34a)</sup> S. dazu nochmals Anm. <sup>8b)</sup>.

über die Verzinsung und die Verjährung von sozialen Leistungsansprüchen, über die Sicherung gewährter Leistungen und für die Zukunft zuerkannter Leistungsansprüche sowie die Rückzahlung ungerechtfertigter Leistungen. Möglich sind auch allgemeine Aussagen über die Pflichten privater Personen (z. B. über Auskunftspflichten, Anzeigepflichten und ihre Grenzen). Die Möglichkeit isolierter Aussagen über System-, Leistungs- und Pflichtenkollisionen dagegen ist zweifelhaft. Die Masse einheitlicher Vorschriften wird sich wohl hinsichtlich des Verwaltungsverfahrens ergeben. Einer geschlossenen Regelung des Verwaltungsverfahrens stehen auch weitaus weniger grundsätzliche Bedenken entgegen als dem Herausziehen des materiellen Rechts aus den spezielleren Zusammenhängen in den Allgemeinen Teil.

Jedoch ist hinsichtlich des Verwaltungsverfahrens zweierlei fraglich. Zunächst einmal besteht das Problem der Vereinigung oder wenigstens Koordination einer allgemeinen sozialrechtlichen Regelung mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz, dessen Entwurf die Bundesregierung vorgelegt hat<sup>35</sup>). Sodann ist zu überlegen, ob es sinnvoll ist, den Regelungskomplex des Verwaltungsverfahrens zusammen mit sonstigen allgemeinen Vorschriften in einem einheitlichen Allgemeinen Teil dem sonstigen Sozialgesetzbuch voranzustellen, oder ob es sich nicht nach dem Vorbild des sechsten Buches der Reichsversicherungsordnung empfiehlt, das Verwaltungsverfahren in einem gesonderten „Buch“ mit gemeinsamen Vorschriften **nach** den „Besonderen Teilen“ einzuordnen. Die letztere Lösung würde es erlauben, daß das Sozialgesetzbuch nach einem verhältnismäßig knappen Allgemeinen Teil in den „Besonderen Teilen“ rasch „zur Sache“ kommt — vor allem also zu den konkreten Leistungen — und damit zu dem, was der Bürger aus dem Sozialgesetzbuch auch in erster Linie erfahren soll. Das Voranstellen des Verwaltungsverfahrens vor die „Besonderen Teile“ würde dagegen zuerst hervortreten lassen, daß der Gang eines Apparates geregelt wird, der für (und gegen) den Bürger zu sorgen hat. Daß eine Kodifikation des Verwaltungsverfahrens gerade dazu dient, den Bürger zu sichern und die Verwaltung in den Bahnen des demokratischen Rechtsstaats zu halten, tritt schon innerhalb der Regelung des Verwaltungsverfahrens zu sehr hinter dem Ordnungsdetail zurück; und es ist auch vom Zweck des Sozialgesetzbuches her sekundär gegenüber dem, was an sozialen Hilfen und Sicherungen angeboten und gewährleistet wird.

Unter den Problemen eines einheitlichen Verwaltungsverfahrens sei abschließend besonders hervorgehoben, daß die so wirkungsschädliche Vielfalt der Sozialleistungssysteme und -träger wenigstens mit verfahrenstechnischen Mitteln überwunden werden soll. So liegt es nahe, den Kommunen als Trägern der Sozialhilfe und somit des Basissystems der sozialen Sicherungen und Hilfen nicht nur die Aufgabe zu übertragen, den Bürger über **alle** Sozialleistungen verlässlich zu beraten, sondern ihnen auch die Zuständigkeit zu geben, Anträge auf **alle** Sozialleistungen zumindest wirksam (u. a. fristwährend) entgegenzunehmen. Daß auf solche Weise überzeugende Lösungen gefunden werden, wird vermutlich darüber entscheiden, ob das Sozialgesetzbuch überhaupt einen Beitrag zur Einheit des deutschen Sozialrechts und zur auch psychisch wirksamen sozialen Sicherheit des Bürgers leistet.

Endlich fragt sich, ob der Allgemeine Teil des Sozialgesetzbuches auch etwas über einheitlich für alle Teile geltende materielle Normen und eventuell Verfahrensvorschriften hinaus sagen kann. Hier liegt der Gedanke nahe, elementare

<sup>35</sup>) Deutscher Bundestag, Drucksache VI 1173.

soziale Rechte des Menschen zu formulieren<sup>36)</sup> und ihn damit zugleich in das Netz der sozialen Hilfen und Sicherungen, welches das Sozialgesetzbuch enthält, einzuweisen. Dabei ist größte Vorsicht geboten; denn Gesetzestexte, deren Positivität unter ihrer Allgemeinheit leidet, täuschen oder enttäuschen leicht. Aber die Formulierung grundsätzlicher Aussagen<sup>37)</sup> über die Rechte des Bürgers und über deren Realisierung durch die Besonderen Teile des Sozialgesetzbuches könnte doch wertvolle Dienste im Sinne der Überschaubarkeit und Durchschaubarkeit des Sozialgesetzbuches leisten. Und sie könnte dem Gesetzgeber ein zusätzlicher Anlaß sein, sich Rechenschaft über die innere Einheit des gesamten corpus iuris socialis zu geben.

## VI. Zeitdruck oder Impuls?

Das Programm, welches die Arbeiten am Entwurf eines Sozialgesetzbuches vor sich haben, ist umfangreich und differenziert. Sie bedürften langer, ruhiger, umsichtiger Sichtung und Überlegung der Probleme. Stattdessen stehen die Arbeiten — auf das Risiko hin, sonst politisch uninteressant und beiseitegelegt zu werden — unter dem Druck, in dieser Legislaturperiode noch irgendwelche greifbaren legislativen Ergebnisse zeitigen zu müssen. Dieser Druck mag seinen Nutzen haben, um ein so umfangreiches und schwieriges Werk überhaupt voranzubringen. Aber Zeit zur Reife läßt er nicht. So bleibt das Vorhaben des Sozialgesetzbuches auch unter diesem Gesichtspunkt ein Wagnis.

<sup>36)</sup> S. dazu z. B. *Zacher*, Sozialpolitik und Menschenrechte usw. [Anm. 18] insbes. S. 11 ff; *Schambeck*, Grundrechte und Sozialordnung, 1969; *Huber* und *Tuchtfeld*, Wirtschaftspolitische Ziele in der Verfassung, 1970, insbes. *Huber* a. a. O. S. 39 ff.

<sup>37)</sup> Dabei ist zu bedenken, daß es sich beim Sozialgesetzbuch ja nur um einfaches Gesetzesrecht handeln kann, der Versuch von Verfassungsrechten (Grundrechten) also nicht in Betracht kommt.